



BOLETIN OFICIAL DEL PARLAMENTO DE CANARIAS

II LEGISLATURA

Año V

22 de Abril de 1991

Núm. 73

INDICE

INFORMES DE LA AUDIENCIA DE CUENTAS DE CANARIAS

Pág.

INFORME DEL FONDO DE COMPENSACION INTERTERRITORIAL DEL EJERCICIO 1989.

1137

**INFORMES DE LA AUDIENCIA DE
CUENTAS DE CANARIAS**

adoptado en reunión celebrada el día 9 de abril de 1991, se remitió a la Comisión de Presupuestos y Hacienda el Informe del Fondo de Compensación Interterritorial del ejercicio 1989, habiéndose ordenado su publicación.

**INFORME DEL FONDO DE COMPENSACION
INTERTERRITORIAL DEL EJERCICIO 1989.**

En cumplimiento del acuerdo citado, conforme a lo dispuesto en el artículo 1.- 1 de la Resolución de la Presidencia, de 28 de febrero de 1991, por la que se dictan normas de procedimiento en relación con los Informes de la Audiencia de Cuentas de Canarias en ejercicio de

PRESIDENCIA

Por acuerdo de la Mesa del Parlamento de Canarias,

la actividad fiscalizadora, dispongo su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento.

En la Sede del Parlamento, a 15 de abril de 1991.

EL PRESIDENTE,
Victoriano Ríos Pérez.

INFORME DEL FONDO DE COMPENSACION INTERTERRITORIAL 1989

PREAMBULO

1) INTRODUCCION

1.1 Justificación del Informe

1.2 Objetivos

2) MARCO LEGAL QUE REGULA EL F.C.I

3) METODOLOGIA SEGUIDA

3.1 Consideraciones Generales

3.2 Modificaciones de los Proyectos del F.C.I.

3.3 Contratación de los Proyectos del F.C.I.

3.4 Tramitación de las Certificaciones realizadas y percepción definitiva de la misma.

3.4.1. Certificaciones realizadas.

3.4.2. Percepción de las certificaciones remitidas a la Administración Central.

3.4.3. Anticipos del F.C.I.

3.5. Incorporación de Remanentes.

ANEXO I: A).- ALEGACIONES DE LA CONSEJERIA DE EDUCACION, CULTURA Y DEPORTES.

B).- ALEGACIONES DE LA CONSEJERIA DE HACIENDA.

ANEXO II: CUADROS

PREAMBULO

La Audiencia de Cuentas de Canarias, órgano al que corresponde la fiscalización externa de la gestión económica financiera y contable del sector público de la Comunidad Autónoma de Canarias, fue creada por la Ley del Parlamento de Canarias 4/89 de dos de mayo.

El día ocho de agosto tomaron posesión sus cinco auditores miembros del Pleno y, a partir de esa fecha, inician formalmente su actividad.

La Disposición Transitoria Cuarta de la Ley 4/89 determina que la Audiencia de Cuentas comenzará el ejercicio de sus funciones en 1990, coincidiendo con el inicio del ejercicio presupuestario, sin explicitar si las funciones fiscalizadoras se ejercerán sobre el ejercicio económico 1990 o sobre ejercicios anteriores. Es por ello que el Pleno de la Audiencia de Cuentas de Canarias, en sesión celebrada el 5 de septiembre de 1989 acuerda, en interpretación de la citada Disposición Transitoria, que las actuaciones fiscalizadoras se iniciarán en 1990 sobre los actos que procedan del ejercicio económico de 1989 sujeto a algunas condiciones, entre las que se encontraban la existencia de medios materiales, personales y de coordinación con el Tribunal de Cuentas. Este acuerdo fue remitido a la Comisión de Presupuestos y Hacienda, a través de la cual la Audiencia de Cuentas mantiene sus relaciones con el Parlamento de Canarias, según el art. 39 de la mencionada Ley.

Para el mejor desarrollo de sus funciones, la Audiencia de Cuentas de Canarias, según acuerdo del Pleno de 25 de abril de 1990, decide organizarse en cuatro Departamentos o Areas de actuación, a uno de los cuales le corresponde fiscalizar cualquier hecho económico proveniente de empresas públicas y organismos autónomos.

A partir de mayo de 1990, después de la incorporación del personal funcionario, la Audiencia de Cuentas de Canarias inicia sus actuaciones fiscalizadoras sobre el ejercicio económico de 1989.

INFORME SINGULARIZADO DEL FONDO DE COMPENSACION INTERTERRITORIAL DEL AÑO 1989.

1.- INTRODUCCION

Se ha fiscalizado la ejecución del F.C.I. correspondiente al ejercicio 1989. El trabajo, cuyos resultados se resumen en este informe se ha realizado de acuerdo con las normas de auditoría generalmente aceptadas, que incluyen el examen, mediante la realización de pruebas selectivas, de la evidencia justificativa de los estados reflejados en este informe.

A su vez, se han tenido en consideración todas aquellas recomendaciones surgidas como conclusiones de las jornadas de trabajo de fiscalización del F.C.I., mantenidas con el Tribunal de Cuentas y con los Organos Autonómicos de Control Externo.

En opinión de esta Audiencia de Cuentas, los estados mencionados expresan adecuadamente la ejecución financiera de los proyectos incluidos en el F.C.I., las modificaciones realizadas, los cobros efectuados y los anticipos recibidos de conformidad con las normas legales y contables aplicables, si bien existen recomendaciones y observaciones en varios puntos de los citados anteriormente que deben tenerse en cuenta para un mayor control y mejor gestión del F.C.I., los cuales no desvirtúan la eficiente labor desarrollada por el Servicio de Control del Sector Público (perteneciente a la Intervención General), que es el departamento encargado de controlar y coordinar el F.C.I.

1.1. Justificación del informe

El artículo 16.4 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas de 22 de septiembre de 1980 (en adelante L.O.F.C.A.), establece textualmente:

"Cada territorio deberá dar cuenta anualmente a las Cortes Generales del destino de los recursos recibidos con cargo al Fondo de Compensación Interterritorial (F.C.I.), así como del estado de realización de los proyectos que con cargo al mismo estén en curso de ejecución.

De igual forma la Ley 7/84 de 31 de marzo (primera Ley del F.C.I.) dispone en su artículo 11 que los Organos de Control Externo de las Comunidades Autónomas presentarán ante las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas de sus respectivas comunidades, informe separado y suficiente de todos los proyectos financiados con cargo al F.C.I.

En virtud de ello, el Pleno de la Audiencia de Cuentas de Canarias celebrado el 25 de abril de 1990, aprobó, dentro del proyecto de programa de actuación para el ejercicio 1990, la elaboración de un informe singularizado del F.C.I.

A su vez, el informe de la Cuenta General de la Administración de la C.A.C. aprobado por el pleno de esta Audiencia del pasado 30 de octubre volvía a reafirmarse en dicho objetivo, tal y como se señala en su apartado 6.8.2.

1.2.- Objetivos

Los objetivos a alcanzar en esta fiscalización han sido:

a) Verificar la regularidad contable de los créditos del F.C.I., comprobando la correcta imputación contable en cuanto al periodo y al F.C.I. particular que corresponda.

b) Examen de la regularidad legal de las actuaciones realizadas por los gestores del F.C.I., comprobando la naturaleza del gasto realizado, el análisis de las modificaciones efectuadas y el cumplimiento de las sentencias del Tribunal Constitucional.

c) Análisis del Control Interno del F.C.I.

d) Determinar el grado de ejecución del F.C.I. por secciones presupuestarias y proyectos de inversión.

e) Analizar los ingresos producidos en la C.A.C. provenientes del F.C.I. (conciliación entre las cantidades satisfechas por la Administración Central y las que figuran ingresadas en el Tesoro de esta Comunidad).

f) Estudio de los cobros efectuados y comprobación del gasto realizado.

Para todo ello se solicitó de la Intervención General (concretamente del Servicio de Control del Sector Público), de la Intervención Delegada del Tesoro, y de la Dirección General de Presupuestos y Gasto Público la información necesaria.

2.- MARCO LEGAL QUE REGULA EL F.C.I.

El F.C.I. tiene su origen en el artículo 158.2 de la Constitución Española, el cual contempla la creación de un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, y cuyo fin consistir en corregir los desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad. Los recursos de dicho fondo serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias; por lo tanto las transferencias correspondientes al F.C.I. deben contemplarse, pues, entre los recursos de las Comunidades Autónomas, tal como expresamente se recoge en el artículo 157.1c.

La Ley Orgánica 8/80 (L.O.F.C.A.), establece en su artículo 16 las bases que deberán regir el desarrollo del Fondo previsto en el mencionado artículo de la Constitución Española. Posteriormente, el Pleno del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas fijó con fecha 16 de septiembre de 1981, mediante el acuerdo número 2 los criterios de valoración para la distribución del F.C.I., según lo que establecía el artículo 16.1 de la mencionada Ley 8/80.

La Ley 44/83 de 28 de diciembre, que aprueba los Presupuestos del Estado para 1984, aclara y reitera algunas de las normas señaladas en la Ley 8/80 estableciendo las bases para la confección de una Ley que regule el Fondo.

Con estos antecedentes el 31 de marzo de 1984 se aprueba la Ley 7/84 que regula el F.C.I.

El artículo 115 de la Ley 37/88 de Presupuestos Generales del Estado para 1989, establece las dotaciones del F.C.I., para las distintas comunidades en el mencionado ejercicio presupuestario.

Recientemente, en febrero de 1990, el Consejo de Política Fiscal y Financiera estableció las coordenadas de la reforma del F.C.I.

Esta reforma es consecuencia del sistema financiero de las Comunidades Autónomas, cuyo esquema se desarrolla en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas cumpliendo la previsión establecida en el artículo 157 de la Constitución.

Dicho esquema fue concebido como un conjunto de dos grupos de recursos con dos finalidades distintas y específicas: por una parte, aquellos mecanismos cuya misión es proporcionar a las Comunidades Autónomas los medios necesarios para el funcionamiento y prestación de los servicios públicos que han asumido al amparo de sus Estatutos de Autonomía. Por otra, los mecanismos cuya finalidad es hacer efectivo entre ellas el principio de solidaridad financiera, operando en favor de los territorios menos desarrollados para coadyuvar al incremento de su riqueza y a la disminución de las diferencias de renta entre las distintas regiones del Estado.

Por distintos motivos, esta diferenciación nítida entre las dos clases de mecanismos antes citados no se llevó a efecto, de tal modo que en ambos grupos de instrumentos financieros se daban las dos finalidades.

En cuanto a los recursos destinados a hacer efectivo el principio de solidaridad, permanecieron sin reformas bajo su normativa inicial, sirviendo a su objetivo sustancial pero al mismo tiempo operando también como instrumento de financiación de los servicios públicos traspasados por el Estado.

En virtud de todo ello se consideró necesaria la reforma del Fondo de modo que, en adelante, éste sea un instrumento exclusivo de la solidaridad y se destine a la consecución del desarrollo de los territorios más desfavorecidos del Estado, que pasan a ser sus únicos beneficiarios.

Al mismo tiempo, habida cuenta de que hasta ahora el Fondo venía financiando en parte a los servicios traspasados por el Estado, se hace preciso encontrar a este problema una solución transitoria que entronque con el momento en que se revisara el Sistema de Financiación Básica, evento que se producirá el 1 de enero de 1992. Con este fin se crea la Compensación Transitoria, que

hasta la fecha antes indicada constituirá un recurso de financiación incondicionada de las Comunidades Autónomas al margen de la participación en los Ingresos del Estado y sin integrarse en ella.

Todo ello ha sido reflejado en la nueva Ley del F.C.I. (Ley 29/1990, de 26 de diciembre), B.O.E. del 27 de diciembre.

3.- METODOLOGIA SEGUIDA.

3.1.- Consideraciones Generales.

El Fondo de Compensación Interterritorial para la C.A.C. 1989 asciende a 11.750'50 Mp., tal y como se recoge en la Sección 33 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado dicho año (Ley 37 de 1988, BOE nº 312 de 29 de diciembre).

Esta cantidad, a su vez, se ve reflejada en el artículo 1.3.d de la Ley 3/89, de 24 de febrero, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 1989 (BOC nº 30 del 28 de febrero de 1989).

Este importe global se redujo en 1422'44 Mp., atendiendo al acuerdo del Consejo de Ministros del 12 de mayo de 1990.

Por lo tanto, la cantidad definitiva del F.C.I. 1989 en Canarias debe ascender a 10.328 Mp., aunque según contabilidad existen sólo 10.261 Mp. La diferencia asciende a 66.371.810 pesetas, localizada en la Sección 11 (Obras Públicas, Vivienda y Agua) y en la Sección 16 (Turismo y Transportes). Estas diferencias han sido investigadas en el desarrollo de la auditoría, obteniéndose las causas de la misma, y que en definitiva son:

A) Sección 11.

1) El proyecto 89.6112.55 "Incidencias Provincia de S/C Tenerife" con un importe de 67.065.179 ptas., en términos de Presupuesto Definitivo que aparece como F.C.I. en el listado facilitado por Intervención General no figura así en los datos obtenidos de la contabilidad (PICCAC).

2) El proyecto 89.6112.63 "Incidencias Provincia Las Palmas" con un importe de 82.756.391 ptas., en concepto de Presupuesto Definitivo en el listado facilitado, figura según contabilidad con 83.716.674 ptas. (Diferencia de 960.283).

B) Sección 16

1) La diferencia es de 267.000 ptas., proviniendo de un mayor crédito (según datos facilitados por la Admi-

nistración Estatal) que no se ha incorporado a los proyectos de dicha Consejería.

El siguiente cuadro (nº 1) pone de manifiesto como afectó dicho recorte presupuestario a cada una de las seis Consejerías en las que se materializó el F.C.I. del año 1989.

Consejerías	F.C.I.inicial	Recorte	F.C.I. Definitivo
Ec.y Comerc.	500.000.000	60.526.500	439.473.500
Obras Públ.	5.821.500.000	704.710.039	5.116.789.961
Ed.Cul.y Dep.	3.081.700.000	373.081.593	2.708.618.407
Agric.y Pesc.	1.554.000.000	188.116.362	1.365.883.638
Tur.is.y Transp.	493.300.000	59.683.120	433.616.880
Polit.Territ.	300.000.000	36.313.386	263.686.614
	<u>11.750.500.000</u>	<u>1.422.431.000</u>	<u>10.328.069.000</u>

(cuadro nº 1)

3.2.-Modificación y Ejecución de los Proyectos del F.C.I.

Estos 10.328 Mp., comentados en el apartado anterior, abarcan un total de 137 proyectos vivos a 31 de diciembre de 1989, los cuales se observan detalladamente en el cuadro nº 2.

Estos proyectos vivos o definitivos a fin del ejercicio presupuestario de 1989 no se corresponden con los contemplados inicialmente en los Presupuestos Generales de la C.A.C. de 1989.

A continuación se expone un pequeño esquema (cuadro nº 2) que analiza las modificaciones producidas de los proyectos iniciales por Consejerías.

Consejerías	Modificaciones				Nº Projec. Def.
	Nº Projec. Inic.	Altas	Bajas	Recorte	
Ec.y Comerc.	3	—	—	—	3
Obras Públ.	32	6	7	4	31
Educ.Cult.y D.	51	24	19	4	56
Agr.y Pesca	33	11	3	1	41
Tur.y Transp.	4	1	—	—	5
Polit. Territ.	1	—	—	—	1
	<u>124</u>	<u>42</u>	<u>20</u>	<u>9</u>	<u>137</u>

(cuadro nº 2)

Una primera aproximación a este cuadro permite observar como el número de proyectos modificados (sólo de altas y bajas totales) es considerablemente elevado, ya que representa un 57'25% de los proyectos inicialmente aprobados. Esta afirmación se sustenta con mayor precisión en el hecho de que de los 124 proyectos iniciales sólo 54 no han sufrido variación alguna (un 43'5% de los iniciales).

Consejería	Sección	Projec.Inic.que no han sufrido variación cuantitativa.
Ec. y Comercio	09	2
Obras Públicas	11	15
Educ.,Cult.y Deportes	18	14
Agric. y Pesca	13	19
Turismo y Transportes	16	4
Polit. Territorial	12	—
		<u>54</u>

Porcentaje de ejecución (Oblig. Rec/PD) de estos Proyectos.

Sección	Porcentaje de ejecución (Oblig. Rec/PD)						
	100%	75-99'9%	50-75%	25-50%	0-24'9%	0'1-9'9%	0%
09	2	—	—	—	—	—	—
11	11	2	—	—	—	—	2
18	4	—	1	—	—	—	9
13	—	2	4	4	1	—	8
16	—	—	—	—	—	—	—
12	—	—	—	—	—	—	4
TOTAL	17	4	5	4	1	0	23

(cuadro nº 3)

La información de este último cuadro se ha fusionado con el resto de los 124 proyectos iniciales para de esta forma obtener una correlación entre los proyectos aprobados por el Parlamento en la Ley de Presupuestos de 1989, y lo realmente realizado por el Ejecutivo durante dicho año (cuadro nº 4).

Consejerías	Sección	Proyectos Iniciales	Recorte	Proy.Inc. después del Recorte
Econ. y Com.	09	3	---	3
Obras Públ.	11	32	4	28
Ed.Cul.y Dep.	18	51	44	7
Agr. y Pesca	13	33	1	32
Tur. y Trans.	16	4	---	4
Polít. Terr.	12	1	---	1
Total		124	9	115

Porcentaje de ejecución de esos proyectos.

Sección	100%	75-99%	50-74%	25-49%	10-24%	0'-10%	%
09	3	--	--	--	--	--	-
11	19	3	1	--	--	--	5
18	6	2	3	--	--	2	34
13	--	3	5	6	1	--	17
16	--	--	--	--	--	--	4
12	--	--	--	--	--	--	1
Total	28	8	9	6	1	2	61

(cuadro nº 4)

Por lo tanto, se pone de manifiesto la escasa ejecución por parte del ejecutivo de los proyectos inicialmente aprobados por el Parlamento, tan solo un 24% de los proyectos iniciales que no desaparecieron por el recorte del F.C.I. 1989 se ha ejecutado al 100%. Si a esto le añadimos que un gran porcentaje de ellos no han sido realmente ejecutados, sino que el gasto por parte de la C.A.C. ha sido en concepto de "abonos a cuenta", (art. 143 del Reglamento General de Contratación del Estado) - ver apartado 3.4.1-, se llega a la conclusión citada al comienzo de este párrafo, la cual se reafirma con el 53% de proyectos iniciales con grado de ejecución nulo.

El principal aspecto tratado en este apartado se centra en comprobar que las modificaciones de los proyectos se han realizado de acuerdo con la ley del F.C.I. Para ello (así como para el resto de las pruebas de auditoría realizadas durante el presente trabajo) se eligió una muestra altamente representativa, que abarca expedientes de las Consejerías de Obras Públicas y de Educación, Cultura y Deportes. Esta muestra fue escogida debido a que entre ambas absorben un 75% del importe

global del fondo, así como un 63% de los proyectos definitivos a 31 de diciembre de 1989.

La normativa jurídica vigente se resume en:

- art. 23.2 de la Ley 3/89 de 24 de febrero de Presupuestos Generales de la C.A.C. de 1989.

- art. 7.4 de la Ley 7/84 del 31 de marzo (Ley del F.C.I.).

- Orden de 20 de marzo de 1989 de la Consejería de Hacienda sobre tramitación de expedientes de modificaciones de crédito.

En lo referente al procedimiento legal y contable se realiza con exactitud, así como los dictámenes y trámites preceptivos de la Oficina Presupuestaria, D.G.P. y G.P. Intervención General, Comité de Inversiones Públicas (nacional si la modificación es entre los proyectos globales del Estado, o regional si la modificación es entre los proyectos pormenorizados que aparecen en la Ley de Presupuestos de la C.A.C.), conjuntamente con la aprobación por el Consejo de Gobierno vienen recogidos en dichos expedientes.

Debe reducirse el número excesivo de cambios existentes entre los proyectos del F.C.I., conllevando la práctica actual que una gran parte de los proyectos aprobados por el Parlamento de Canarias (mediante la Ley de Presupuestos) no sea definitivamente realizado por el Gobierno.

A su vez, existen gestores del F.C.I. (ver cuadro nº 13) que presentan un grado de ejecución muy bajo (incluso las Consejerías de Política Territorial, Turismo y Transportes no han ejecutado nada de los casi 700 Mp., que se les otorgó). Este comportamiento puede venir motivado entre otros factores por la incorporación automática de los créditos del F.C.I. a fin del ejercicio, originando por parte de algunos centros gestores que dichos créditos, al saberse que no se perderán a fin del ejercicio, se gestionen de manera más lenta. Ello se observa en el hecho de que existen F.C.I. desde 1984 pendientes de ejecutar.

Este comportamiento debe evitarse, proponiéndose para ello que sólo sean los centros gestores eficientes los que perciban asignaciones del F.C.I.

3.3.- Contratación de los proyectos del F.C.I.

En este apartado se ha pretendido analizar dos aspectos concretos:

a) Que las inversiones financiadas por el F.C.I. se

hayan realizado de acuerdo con la Ley y el Reglamento de Contratos del Estado.

b) Que las obligaciones reconocidas en el estado de ejecución del Pto. de Gastos corresponden efectivamente a la inversión nueva y a la realizada dentro de los períodos.

En la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Agua, así como en la Consejería de Educación, Cultura y Deportes se ha comprobado (en función de una serie de expedientes solicitados), por un lado, que el procedimiento de contratación se ha efectuado según la normativa vigente, así como que el total de las certificaciones remitidas por el contratista a la Consejería presentan la conformidad del técnico o jefe de servicio correspondiente.

A su vez, se ha procedido a verificar que el documento contable recoge la correcta aplicación presupuestaria coincidiendo con el importe de la obra nueva certificada previamente.

El hecho más destacado es la fecha de contabilización de las obligaciones reconocidas, "documento O" u "OK", si es conjunta con la propuesta de pago. En, prácticamente, la mitad de los 4.947 Mp., de obligaciones reconocidas en 1989 del F.C.I. de ese mismo año, la fecha que aparece es el 31.12.89, así como el concepto de pago es, generalmente, el de "abonos a cuenta". (Ver apartado 3.4.1).

En algunos casos el seguimiento contable de los proyectos del F.C.I. es bastante complejo, ya que muchas obras presentan varias fuentes de financiación, (por ejemplo Comunidad Autónoma) por lo que se hace bastante ardua dicha labor, ya que en un mismo expediente se encuentran datos de diversos PILA. Este hecho se corrige en 1990 con la creación de una sección presupuestaria independiente (número 22) para el F.C.I., a su vez ello permitirá obtener un anexo de modificaciones de crédito del Fondo (al englobarse en una sección particularizada), el cual no se ha podido obtener para esta auditoría porque no se encuentra dentro de los esquemas contables del PICCAC.

En la Consejería de Educación, Cultura y Deportes se pone de manifiesto que los expedientes de contratación de obras realizadas por los Centros Gestores de dicha Consejería se ajustan exclusivamente a los requisitos exigidos por el Decreto 100/88 por el que se establece el sistema de fiscalización previa en materia de contratos de obras. Estos requisitos son los siguientes:

- Existencia de crédito presupuestario, y que el pro-

puesto es el adecuado a la naturaleza del gasto u obligación que se proponga contraer.

- Que las obligaciones se generen por órgano competente.

- Existencia del Pliego de Cláusulas Administrativas.

- Informe de los Servicios Jurídicos.

- Coincidencia de la anualidad con la ejecución material de la obra según el programa de trabajo.

El resto de las obligaciones jurídicas que estipula la Ley de Contratos del Estado (Ley 198/1963) no se ponen de manifiesto en los expedientes observados.

Los informes de fiscalización plena a posteriori emitidos por la Intervención Delegada de Hacienda de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes, hacen referencia al gran número de expedientes tramitados que adolecen de algún defecto, lo cual hubiera sido motivo de reparo paralizador del expediente si no se contemplara la posibilidad de la fiscalización limitada; esta cifra, en porcentaje, asciende al 96% de los expedientes tramitados. Estos reparos son de todo tipo, y serán objeto de un informe singularizado por parte de esta Audiencia durante 1991.

A pesar de los escasos documentos que debe poseer un expediente de contratación de obras para no ser objeto de reparo por la Intervención correspondiente, existen bastantes, los cuales (siguiendo el trámite del artículo 17 del Reglamento de la Función Interventora) suelen llegar al Consejo de Gobierno, procediéndose a su convalidación, lo cual reafirma a los centros gestores en el uso generalizado de incumplimiento de la normativa vigente en materia de contratos.

Por lo tanto se recomienda la supresión del sistema de fiscalización limitada en la tramitación de expedientes de contratos de obras, ya que la mayor celeridad que origina en el gasto público no puede ser a costa de una continua discrepancia con la Ley de Contratos.

3.4.- Tramitación de las certificaciones realizadas y percepción definitiva de la misma.

En este apartado se ha procedido a:

1) Comprobar que las certificaciones de los proyectos ejecutados se tramitan rápidamente a la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales. Para ello se ha verificado que el intervalo de tiempo entre las fechas de los documentos contables (fecha de contabilización en el diario de operaciones de la

C.A.C.) y las fechas de salida de las certificaciones hacia la Administración del Estado se encuentran dentro de un plazo razonable.

2) Obtener evidencia de la percepción de los fondos en plazo justificado, para ello se ha confeccionado una cédula analítica que recoja las posibles demoras.

La Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, (Ministerio de Economía y Hacienda) tiene conocimiento de la marcha del F.C.I., porque es por mediación suya que se autorizan los pagos correspondientes a las certificaciones presentadas por la Administración Autonómica.

Desde un punto de vista estrictamente jurídico no presenta justificación el punto segundo de este apartado, ya que de acuerdo con el contenido de las sentencias 63/1986, de 21 de mayo, y 183/88, de 13 de octubre, del Tribunal Constitucional, se declara inconstitucional (basándose en la vulneración del principio de autonomía, el cual exige que las actuaciones de la Administración Autonómica no sean controladas por la Administración del Estado) parte del artículo 10.2 de la Ley 7/84 de 31 de marzo que regula el F.C.I., poniendo de manifiesto que el cobro del mismo, se tiene que realizar por cuartas partes sin que sea preceptivo la solicitud en la que se relacionan los datos relativos a las inversiones ejecutadas.

Estas sentencias no han sido llevadas a la práctica por la Administración Central, por lo que el procedimiento de ingreso en la C.A.C. del Fondo se viene realizando tal y como estipula el artículo 10.2 de la Ley 7/84. Este artículo expone textualmente:

"los Organos Gestores de las Comunidades Autónomas dispondrán de la Tesorería correspondiente a las mismas por cuartas partes, efectuándose los oportunos libramientos dentro de los quince primeros días de cada trimestre previa solicitud en que se relacionen los datos relativos a las obras ejecutadas, adquisiciones realizadas o transferencias de capital efectuadas en el trimestre inmediatamente anterior. Del importe correspondiente a cada libramiento trimestral se deducirán las cantidades transferidas en el trimestre inmediato anterior que no hayan sido utilizadas para satisfacer inversiones efectivas".

A su vez, la Disposición Transitoria 3ª señala: la entrega de fondos trimestral a que se refiere el apartado 2 del artículo 10 se efectuará, por una sola vez, sin la justificación correspondiente a las inversiones efectuadas en los primeros quince días del mes de enero inmediatamente siguientes a la entrada en vigor de la Ley.

Este anticipo que recoge la Disposición Transitoria Tercera de la Ley del F.C.I. no se ha cumplido en el plazo establecido, ya que la financiación se materializa en

la Comunidad Autónoma Canaria sobre marzo o abril, e incluso, la filosofía en sí misma del anticipo ha variado en los últimos años, (esta variación proviene exclusivamente por parte de la Administración Central) como se verá en el apartado tercero de este capítulo.

3.4.1.- Certificaciones realizadas.

Las certificaciones realizadas con cargo a las diversas cantidades del F.C.I. que aún estaban en vigor (y que vienen desde el año 1983) se remiten por la Intervención General de la Comunidad Autónoma Canaria a la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales.

Los datos para elaborarlas se obtienen (en su mayor parte) del P.I.C.C.A.C., ya que en él se reflejan todas las operaciones contables de gastos de esta Comunidad; y sólo es necesario obtener diferencia entre las obligaciones reconocidas en el momento de elaborar una nueva certificación y las ya existentes en la certificación anteriormente remitida.

Esto sólo es posible para los años 1988 y 1989, ya que para los fondos provenientes del año 1987 y anteriores el P.I.C.C.A.C. no presenta una desagregación por proyecto (ya que entró en vigor el 1 de enero de 1988 y las results de ejercicios anteriores los englobó en su conjunto).

Para estos fondos se hace necesario una comunicación entre las diversas Intervenciones Delegadas que gestionaron fondos y la propia Intervención General.

Estas certificaciones se remiten a la Administración Central con una tendencia en torno a 3 meses. Generalmente este espacio de tiempo se ve reducido por una nueva certificación enviada.

A su vez, el mecanismo de control para verificar la obra ejecutada es correcto, ya que se basa en los propios datos que reflejan la contabilidad.

La única salvedad en este aspecto viene de la mano del documento contable "O" (reconocimiento de obligaciones), aunque, generalmente, viene unido a la fase "K", surgiendo el documento contable "OK" (obligación reconocida y propuesta de pago). Este documento contable puede reflejar dos situaciones distintas:

1) Realización material de la obra por el contratista y, por consiguiente, nacimiento de la obligación por parte de la Administración de la C.A.C.

2) Abonos a cuenta por operaciones preparatorias realizadas por el contratista, (según el art. 143 del Decreto 3410/1975 de 25 de noviembre por el que se

aprueba el Reglamento General de Contratación del Estado).

El art. 10.2, citado anteriormente, de la Ley del F.C.I., cuando establece que las certificaciones que se remitan han de tener en cuenta las obras ejecutadas, no se refiere a que en ellas se engloben los abonos a cuenta; si bien, por otra parte, tampoco es obligación de la C.A.C. el tener que sufragar, por sí misma, el coste de oportunidad que representan estos abonos por unos ingresos que su propia ley obliga a entregárselos a las diversas Comunidades Autónomas por anticipado.

3.4.2.- Percepción de las certificaciones remitidas a la Administración Central.

A continuación se presenta el cuadro nº 5 elaborado por esta Audiencia de Cuentas a través de información recibida por parte de la Intervención General y de la Intervención Delegada del Tesoro, y referido al cobro del F.C.I. 1989 hasta el 10 de diciembre de 1990.

En el mismo se relaciona tanto la fecha de ingreso en la C.A.C. (tanto en cuenta corriente como ya contabilizado presupuestariamente), la fecha de certificación a Madrid y la fecha del "OK" de la Administración Central.

Los importes son los que aparecen en el estadoillo facilitado por la Intervención Delegada del Tesoro.

Fecha Cert. a la Adm. Central	Fecha OK. del Ministerio	Fecha de Ingreso en c/c Contab.	Importe
Anticipo	20.02.89	16.03.89 26.04.89	751.275.000 (*)2
Anticipo	23.02.90	25.04.90 03.05.90	2.937.625.000 (*)3
18.12.89	no se obtuvo	20.03.90 28.08.90	566.733.286
6.03.90	no se obtuvo	18.06.90 28.08.90	3557.517.830
11.05.90 7.580.641	15.10.90	24.10.90 19.11.90	34.577.609
06.03.90 26.996.968			
386.447.074 22.06.90	15.10.90	--- ---	427.898.022 (*)1
41.450.445 13.06.90			

(cuadro nº 5)

(*) 1 En el momento de terminar la auditoría (14.12.90), aún no se tiene constancia de dicho ingreso.

(*) 2 Esta cantidad es el anticipo del F.C.I. del año 1989.

(*) 3 Esta cantidad es el anticipo del F.C.I. del año 1990, la cual aparece contabilizada como F.C.I. de 1989.

De este cuadro pueden obtenerse las siguientes conclusiones:

1) Los anticipos anuales se han remitido con bastante retraso en relación a la primera quincena de enero que estipula la Ley del F.C.I.

2) De 3 a 5 meses es la media habitual entre la certificación remitida a la Administración Central y la entrada en la Caja de la C.A.C. de dichos libramientos.

3) El tiempo medio transcurrido entre el ingreso en cuenta corriente y la realización del mandamiento de ingreso (contabilización) es un mes, excepto para un ingreso que estuvo en valores extrapresupuestarios cinco meses, ya que la Intervención Delegada del Tesoro no conocía el motivo o concepto presupuestario para poder contabilizarlo correctamente.

Como conclusiones puede entenderse la exigencia por parte de la Administración de la C.A.C. de una mayor celeridad de la Administración Central para el abono del anticipo y las certificaciones remitidas.

3.4.3.- Anticipos del F.C.I.

Como se expuso en el apartado 1º de este capítulo, los anticipos del F.C.I. (según su propia Ley) se harán efectivo en los primeros quince días de enero por un importe correspondiente a un trimestre, y sin la necesidad de justificación.

El sistema que ha utilizado la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, a pesar de que se ajusta a lo contemplado en la Ley, no refleja concretamente la idea establecida por el legislador. Dicha idea consiste en una entrega a cuenta, anulándose ésta con cargo a las certificaciones remitidas por las Comunidades Autónomas.

Hasta 1990 el mecanismo seguido consistía en calcular el importe del 25% del F.C.I. correspondiente a ese año y restarle a dicha cantidad el 25% del F.C.I. del año anterior. El resultado obtenido era el neto o líquido que se remitía a la Comunidad Autónoma.

Este mecanismo implica graves problemas a la hora de contabilizar el ingreso, ya que al ser el anticipo una cantidad que va evolucionando cuantitativa y temporalmente, ocasionaría que a fin del ejercicio deberían existir una serie de ajustes compensadores entre las cantidades pendientes de cobrar de los diversos fondos.

Este anticipo ha sufrido importantes modificaciones durante 1990, ya que en un primer momento se transfirió por la Administración Central por el importe bruto (debido a que la Ley de Presupuestos del Estado para

1990 se aprobó en junio de dicho año). Posteriormente, se comunica a la C.A.C. que al no contemplar dicha Ley de Presupuestos (Ley 4/1990) el anticipo, se procede a cancelarlo con las certificaciones remitidas a la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales. Esta postura originó un escrito del Consejero de Hacienda solicitando aclaración del tema.

El resultado final (confirmado en la respuesta de la Dirección General de Coordinación al anterior escrito) ha sido el envío de las cantidades ordenadas (y pendientes de certificar por la C.A.C.) de los fondos 84 al 88 inclusive, así como el anticipo del 25% del F.C.I. 1989. El "OK" soporte de este envío (cuyo importe asciende a 4.429.613.338 ptas.), fue contabilizado por la Administración Central el 8 de noviembre de 1990, no habiéndose recibido, materialmente a la fecha de la auditoría realizada, en las arcas de esta Comunidad Autónoma.

El resultado de todo esto, lleva consigo, que la Contabilidad (por parte de ingresos) del F.C.I. por años no se ajuste a la verdadera situación del mismo, ya que ingresos del F.C.I. de 1990 aparecen contabilizados en 1989, así como ingresos del F.C.I. de los años 1982 a 1985 se hayan contabilizado en el F.C.I. de 1988.

Estos hechos no afectan al importe recaudado y pendiente de cobro del F.C.I. en su conjunto, pero sí tergiversan la contabilidad real por año concreto del F.C.I., ya que los importes que aparecen en la Contabilidad de la C.A.C. no coinciden con los que presenta la Administración Central.

Por lo tanto, al no quedar el movimiento y la situación de estos anticipos reflejada adecuadamente en la contabilidad debe procederse inmediatamente a una depuración del F.C.I. por año, contabilizándose cada partida recaudada en función del año en que provenga.

3.5.- Incorporación de Remanentes.

En este punto se ha procedido a verificar el cumplimiento del art. 12 (apartado primero y segundo) de la Ley del F.C.I. Dicho artículo afirma textualmente:

Art. 12.1. "Los remanentes de créditos no comprometidos, correspondientes a proyectos de inversión financiados con cargo a la dotación del F.C.I. asignada a una Comunidad Autónoma en materias de su competencia, (o en materias de competencia del Estado, art. 12.2), se incorporaran en el ejercicio inmediato posterior a los créditos del F.C.I. de esa Comunidad Autónoma en las mismas materias."

Este mismo tratamiento viene recogido en sendas órdenes de la Consejería de Hacienda (Orden del 14 de

octubre de 1988, B.O.C. nº 140 del 7 de noviembre; y Orden de 30 de septiembre de 1989, B.O.C. nº 140 del 20 de octubre) por la que se regulan las operaciones de cierre de los ejercicios 1988 y 1989, y apertura de 1989 y 1990 respectivamente, en relación a la contabilidad de los gastos públicos.

Ambas órdenes son idénticas en este aspecto, ya que señalan que la incorporación como remanentes, al ejercicio 1989 y 1990, de los saldos de créditos disponibles que resulten al 31 de diciembre de 1988 y 1989, de los proyectos de inversión financiados con el F.C.I. será automática; con ello se quiere indicar que dichas incorporaciones se realizan a través de los procesos Informáticos del módulo de cierre y apertura que con tiene el PICCAC, sin necesidad de tramitar expediente administrativo alguno.

Para verificar estas incorporaciones se ha procedido a contrastar el estado de ejecución al 31 de diciembre de 1989 con dicho estado a 1 de enero de 1990.

De la muestra seleccionada se observa como las remanentes del F.C.I. de 1989 (bien por saldos de gastos autorizados, comprometidos, así como de libre disposición) se incorporan al Presupuesto de 1990 en el 100% de la muestra.

En cambio, se han detectado divergencias en cuanto a la incorporación de remanentes de los años 1984 a 1987 en el Presupuesto de la C.A.C. de 1989.

Estas divergencias se pueden observar en el siguiente cuadro nº 6.

Remanentes que pasan al ejercicio 1989 y que en el transcurso del mismo sufren variaciones contables:

	Remanentes FCI a 31.12.88	Variaciones ejercicio 1989	Crédito Definitivo ejercicio 1989
FCI 88	3.238'13	---	3.238'13
" 87	767'65	140'11	907'76
" 86	421'16	(314'40)	106'76
" 85	53'85	(0'44)	53'41
" 84	10'71	313'82	324'53
" 83	0'80	---	0'80

(cuadro nº 6)

Santa Cruz de Tenerife, a 25 de marzo de 1991.

EL PRESIDENTE,
Fdo.: Antonio Márquez Fernández.

ANEXO I

ALEGACIONES DE LA CONSEJERIA DE EDUCACION, CULTURA Y DEPORTES.

1.- Que los documentos, que a juicio de la Audiencia de Cuentas, parecen escasos, son los que se remiten para la intervención limitada, y no los que las Normas Generales de contratación requieren, que también deben obrar en los expedientes, siendo sobre éstos sobre los que la Intervención Delegada realiza la segunda intervención o control posterior.

2.- Que al ser un procedimiento nuevo establecido por el Decreto 100/1988, de 10 de junio, y desarrollado en la Orden de 5 de octubre de 1988, hubo un alto número de expedientes en los que, entendiéndose la fiscalización limitada en el mismo sentido que la propia Audiencia de Cuentas, no fueron remitidos completos (a tenor de las normas generales de contratación) a la Intervención, motivo por el que fueron objeto de reparos.

3.- Que los expedientes originales que obran en poder de éste Organo de Contratación (Dirección General de Planificación,) contienen a nuestro juicio, los documentos que exige la Ley de Contratos del Estado.

4.- Que asumimos la recomendación de que sea suprimido el sistema de fiscalización limitada, porque el sistema ordinario permitiría reparar los expedientes sin necesidad de que fuesen convalidados por el Consejo de Gobierno, en la mayoría de los casos por pequeños defectos de forma.

ALEGACIONES DE LA CONSEJERIA DE HACIENDA.

A la vista de las aclaraciones solicitadas por el equipo comisionado de la Audiencia de Cuentas de Canarias, en revisión del F.C.I. en el ejercicio 1989, referidas a los listados del P.I.C.C.A.C. (Estado de Ejecución a 31.12.88 y a 31.12.89), le informo lo siguiente:

F.C.I. 1987

- Sección 09:

Diferencia observada (256.082)

Motivo: P.I. 87.1501.01, A.P. 09.04.057.742.01
cuyo remanente no se incorporó al ejercicio 1989.

- Sección 11:

Diferencia observada 91.231.439

Motivo 1: P.I. 89.6111.60, A.P. 11.04.513 A.
607.01, que no se había incorporado en el ejercicio
1988 (INC. Créd. 46/89) 100.000.000

Motivo 2: P.I. 87.1114.19, A.P. 11.03.104.
602.01, cuyo remanente no se incorporó al ejercicio
1989 (8.768.561)

- Sección 14:

Diferencia observada (736.310)

Motivo 1: Remanentes no incorporados al ejercicio
1989:

P.I. 87.1141.01, A.P. 14.04.134.603.00 (491.135)

P.I. 87.1142.03, A.P. 14.04.134.603.00 (245.355)

Motivo 2: P.I. 87.1142.01, A.P. 14.04.134.
603.00, cuyo remanente se incorporó al ejercicio
1989 por 180 ptas. más 180

- Sección 18:

Diferencia observada 49.870.400

Motivo 1: P.I. 89.6173.13, A.P. 18.12.457 A
762.01 que no se había incorporado en el ejercicio
1989 (Inc. Créd. 47/89) 50.000.000

Motivo 2: Remanentes no incorporados al ejercicio
1989:

P.I. 87.1182.10, A.P.18.05.177.602.01 (998)

P.I. 87.1172.08, A.P.18.10.163.608.00 (128.602)

F.C.I. 1986

- Sección 11:

Diferencia observada (163.083)

Motivo: Remanentes no incorporados al ejercicio
1989:

P.I. 86.1045.03, A.P.11.03.104.602.01 (1.781)

P.I. 86.1044.01, A.P.11.04.103.602.01 (141.760)

P.I. 86.1044.11, A.P.11.04.103.607.01 (13.898)

P.I. 86.1046.01, A.P.11.05.105.607.01 (5.644)

- Sección 13:

Diferencia observada 6.386.095

Motivo 1: P.I. 86.1053.01, A.P.13.04.125.600.03
que estaba en el ejercicio 1988 incluido en el F.C.I. 84,
siendo realmente F.C.I. 86 6.411.092

Motivo 2: Remanentes no incorporados al ejercicio
1989:

P.I.86.1054.01, A.P. 13.04.125.600.03 (23)

P.I.87.1220.01, A.P. 13.04.125.600.03 (24.974)

- Sección 14:

Diferencia observada (379.618)

Motivo: P.I. 87.1052.01, A.P.14.03.133.602.01, cu-
yo remanente no se incorporó al ejercicio 1989.

- Sección 16:

Diferencia observada (40.507)

Motivo: P.I. 86.1007.06, A.P. 16.05.156.607.01
cuyo remanente no se incorporó al ejercicio
1989.

- Sección 18:

Diferencia observada (320.200.046)

Motivo: P.I. 86.1555.01, A.P. 18.10.163.752.01
que estaba en el ejercicio 1988 incluido en
el F.C.I. 86 siendo realmente financiado con
F.C.I. 1984

F.C.I. 1985

- Sección 11:

Diferencia observada (263.307)

Motivo 1: P.I. 85.1025.02, A.P.11.04.184.607.01 que
estaba en el ejercicio 1988 incluido en el F.C.I. 1985,
siendo realmente financiado con F.C.I. 1984
(26.492)

Motivo 2: P.I. 85.1027.01, A.P.11.03.101.602.01 que
no era F.C.I. (228.672)

Motivo 3: P.I. 85.1025.03, A.P.11.04.184.607.01 cu-
yo remanente no se incorporó al ejercicio 1989
(8.137)

- Sección 13:

Diferencia observada (136.113)

Motivo: P.I. 87.1219.01, A.P. 13.04.125.600.03
que no era F.C.I.

- Sección 14:

Diferencia observada (180)

Motivo: P.I. 87.1017.07, A.P. 14.04.171.602.01
cuyo remanente no se incorporó al ejercicio 89.

- Sección 18:

Diferencia observada (37.040)

Motivo: Remanentes no incorporados al ejercicio
1989:

P.I. 85.1125.01, A.P. 18.10.221.602.01 (37.039)

P.I. 85.1104.01, A.P. 18.12.223.602.01 (1)

F.C.I. 1984

- Sección 11:

Diferencia observada 26.492

Motivo: P.I. 85.1025.02, P.I.11.04.184.607.01,
que estaba en el ejercicio 1988 incluido en el
F.C.I. 1985, siendo realmente financiado con
F.C.I. 1984.

- Sección 13:

Diferencia observada (6.411.092)

Motivo: P.I. 86.1053.01, A.P. 13.04.125.600.03
que estaba en el ejercicio 1988 en el F.C.I.
1984, siendo realmente financiado con F.C.I.
1986.

- Sección 18:

Diferencia observada 320.200.046

Motivo: P.I. 86.1555.01, A.P. 18.10.163.752.01
que estaba en el ejercicio 1988 incluido en el
F.C.I. 1986.

ANEXO II

GRADO DE EJECUCION DEL F.C.I. DE 1989 POR PROYECTO DE INVERSION

SECCION	PROYECTO	O. RECO/PTO. DETIVO.	P.D.
09 Economía y Comercio	Institución Ferial Canarias	100	100.000.000
	Recinto Ferial de Tenerife	100	100.000.000
	Plan Regional de Mercados	100	239.473.500
11 Obras Públicas, Vda. y Agua	Obras Conv. Visocan/83	100	500.000.000
	Autopista GC-1. Las Palmas	100	1.200.000.000
	Circunvalación Telde G.C.	100	45.000.000
	Circunv. Pto. Carmen Lanzarote	100	165.900.000
	Pto. de Gran Tarajal.FTV	96	225.000.000
	Red Arterial L.P. Pentrac. N.G.C.	100	50.000.000
	Autop. Pasito Blanco-Arguineguín	100	100.000.000
	Carret. Pozo Negro-Tarajalejo	100	195.289.961
	Nuev. C.Valverde-Golfo. Los Roques	0	38.530.093
	Red Sta. Cruz-La Laguna, Av. Mar	100	20.000.000
	Autopista TF-1 TFE	100	830.000.000
	Vía Sta. María del Mar-Chumberas Tfe.	100	350.070.000
	Vía Los Gladiolos-Tablero Tfe.	100	150.000.000
	C. Valverde-S. Andrés, HI	100	50.000.000
	Vía Ronda a La Laguna-Tfe.	100	50.000.000
C. La Orotava-Los Realejos-Tfe.	100	100.000.000	